

Санкт-Петербургский государственный университет
Кафедра гражданского процесса

Спорные вопросы административного судопроизводства

Выпускная квалификационная работа
студентки 2 курса магистратуры
очной формы обучения
Бурдуковской Анастасии Алексеевны

Научный руководитель:
кандидат юридических наук, доцент
кафедры Гражданского процесса
Ференс-Сороцкий Андрей Александрович

Санкт-Петербург
2018 год

Содержание.....	2
Введение.....	3
Глава 1. Теоретические вопросы административного судопроизводства ...	7
§1. Актуальные проблемы административного судопроизводства	7
§2. Проблема адвокатской монополии в рамках института судебного представительства.....	16
Глава 2 Теоретико-правовые основы и спорные вопросы судебного представительства в административном судопроизводстве.....	24
Заключение.....	53
Список литературы.....	56

Введение

Административная реформа и совершенствование административного законодательства на современном этапе осуществляется в соответствии с конституционным принципом, утверждающим приоритет прав человека как высшую ценность. Закрепляя в основных законах права и свободы, государство законодательно устанавливает систему гарантий их соблюдения, а также регламентирует способы их защиты. Актуальность выбранной темы исследования обусловлена принятием важнейшего, фундаментального и основополагающего правового акта, устанавливающего основы защиты прав, свобод и интересов граждан от незаконных действий (бездействия) и решений органов публичной власти – Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Значение принятого нормативного акта сложно переоценить, поскольку был сделан важный шаг на пути становления российского законодательства в области административного судопроизводства на уровень общепризнанного в мире понимания данного вида правосудия¹.

Введение отдельного административного производства и унифицированного законодательства означает необходимость рассмотрения его по правилам, которые должны в значительной степени отличаться от существующих правил искового производства, предназначенного для рассмотрения дел в порядке гражданского судопроизводства. К числу новелл, воспроизведенных в Кодексе, стоит отнести повышающуюся роль представителя в административном судопроизводстве; активную роль суда; вопросы разграничения подведомственности публично-правовых споров; закрепление принципа справедливости; возможность примирения сторон в экономических спорах, возникающих из административных и публичных правоотношений; наделение суда полномочием самостоятельно инициировать замену ненадлежащего административного ответчика и другие.

¹ Старостин С. А. Перспективы кодификации норм административно-процессуального права // Российский следователь. 2015. № 1. С. 41.

Однако еще не успев вступить в силу, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации вызвал вопросы и подвергся критике, а по количеству вносимых в него поправок невозможно назвать его совершенным, а соответственно и беспроблемным.

Анализируя статистику Лесосибирского городского суда Красноярского края по делам, возникающим из публичных правоотношений, в порядке ГПК РФ в 2014 г. зарегистрировано 117 дел (из которых 3 дела иски налогового органа к гражданам, 1 дело иск гражданина к налоговому органу, 59 исков граждан к Пенсионному Фонду РФ), в 2015 г. – 105 дел (из которых 54 иска граждан к Пенсионному Фонду РФ, 15 исков к гражданам от Пенсионного Фонда РФ, 2 иска к налоговому органу и 34 иска налогового органа к гражданам), в порядке КАС РФ в 2016 г. – 309 дел (160 дел из которых составляют споры с налоговым органом и 70 дел споры с Пенсионным фондом РФ). Из этого можно сделать вывод, что на оставшуюся категорию по делам из публичных правоотношений приходится в 2014 г. – 50 дел, в 2015 г. – 15 дел, в 2016 г. – 79 дел, из которых 36 дел рассмотрено в порядке Главы 22 КАС РФ, 2 дела в порядке Главы 24 КАС РФ. Статистические данные фиксируют рост количества обращений граждан за защитой, с одной стороны, это указывает на наличие проблем в публично-правовых отношениях. Но с другой стороны, можно отметить улучшение в сфере прав человека, как показатель повышения уровня правовой культуры, поскольку указывает на возрастающую активность граждан в отстаивании своих прав путём использования правовых норм. Несмотря на совокупность во многом спорных нововведений пагубного влияния на доступность правосудия на примере отдельного суда не зафиксировано.

Важное место в моей работе занимает изучение особенностей института представительства в административном судопроизводстве России. Нормы административного законодательства, касающиеся вопросов представительства, в некоторой степени отличаются от уже сложившихся традиционных институтов представительства в гражданском праве. Статья 55

Кодекса административного судопроизводства РФ закрепила за представителями обязательное высшее юридическое образование, которое необходимо подтверждать в суде копией диплома. Введя дополнительное требование к лицу, которое может быть представителем, законодатель не остановился и пошел дальше, закрепив так называемое обязательное участие представителя по некоторым категориям дел. А в случае отсутствия у административного истца высшего юридического образования в делах об оспаривании нормативно-правовых актов, обязательность представителя с высшим юридическим образованием, что вызвало ряд проблем и конституционных нарушений в правах граждан.

Общественный резонанс к данной проблеме обуславливает актуальность и значимость выбранной темы и свидетельствует о необходимости комплексного и системного исследования ряда вопросов.

Целью исследования выступает анализ актуальной научно-теоретической и практической проблемы – выявление и анализ актуальных проблем административного судопроизводства, уделяя особое внимание проблеме реформирования института судебных представителей. Изучение указанной проблемы позволит разработать научно-практические рекомендации по дальнейшему развитию института судебных представителей и разрешению выявленных в рамках настоящей работы проблем.

Для достижения указанной цели предполагается решение следующих задач:

- изучить общетеоретические аспекты актуальных проблем административного судопроизводства;
- проанализировать научные работы, посвященные исследованию представительства в различных отраслях права, в целях выявления и обобщения их характерных свойств;
- определить целевое предназначение профессионального представительства;
- оценить степень влияния нововведения для участников процесса;

- разработать и аргументировать конкретные предложения по совершенствованию правовой регламентации представительства.

Объектом исследования выступает система правоотношений, складывающаяся в сфере административного судопроизводства.

Предмет исследования:

- основные положения научных теорий, затрагивающих актуальные проблемы административного судопроизводства;

- проблемы, возникающие при реализации института судебных представителей в рамках административного судопроизводства и способы их разрешения;

Методология и методика исследования. Методологическую основу исследования составляет диалектический метод познания. Используемые автором в качестве направления методологии научного познания системный подход позволил рассмотреть институт представительства в административном судопроизводстве как с позиции роли и места в механизме судебной защиты, так и с позиции нацеленности на достижение юридического результата.

Глава 1. Теоретические вопросы административного судопроизводства

§ 1. Актуальные проблемы административного судопроизводства

Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации было обусловлено необходимостью «введения» процессуального права для административной юстиции², завершения процесса формирования системы административно-процессуального регулирования отношений, связанных с оспариванием в суде решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц.

Выделение административного судопроизводства как самостоятельной формы отправления правосудия прошло достаточно сложный путь становления и развития, что неизбежно привело к дискуссиям, уходящим корнями в теорию административной юстиции. Следует отметить, что единообразное понимание правового содержания административного судопроизводства отсутствует, что приводит к спорам в научной среде о его природе. Вопросам правовой природы административной юстиции, предмету административного производства посвящен достаточно большой пласт научных трудов таких ученых как А.А. Дёмин, А.Б. Зеленцов, М.Я. Масленников, Е.К. Носов, Ю.В. Святохина, Ю.Н. Старилов, С.А. Старостин, Д.М. Чечот и др.

Наиболее остро обсуждаются вопросы о том, является ли административное судопроизводство самостоятельным производством или же только разновидностью искового, а также проблема судебного представительства в рамках административного производства.

Проблема обособления и отличия административного производства от искового, где краеугольным камнем выступает наличие спора о праве, привела к разделению мнений ученых на два основных лагеря:

² Старилов Ю.Н. Принятие кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – важнейший этап судебной реформы модернизации административно-процессуального законодательства // ВГУ. 2015. № 2. С. 10.

- сторонников концепции реализации искового производства, в том числе и по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений³;

- представителей концепции самостоятельного административного производства⁴.

Представители первой концепции исходят из того, что в любом производстве присутствует спор о праве, в связи с чем необходимо осуществлять процессуальную деятельность исключительно по правилам искового производства⁵. В то же время, нельзя не согласиться с И.М. Дивиным о том, что наличие спора о праве не может являться единственным и достаточным основанием для «признания необходимости осуществления процессуальной деятельности по правилам искового производства»⁶.

Другие авторы предполагают самостоятельность и обособленность административного производства от искового ввиду самостоятельности предмета регулирования административного судопроизводства⁷. Законодатель так же пошел по пути определения административного производства как самостоятельного, отделившегося от гражданско-процессуального, что и предопределило принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и окончательно закрепило за ним статус обособленного судопроизводства.

Проблема обособления административного судопроизводства от искового производства неизбежно ведет к возникновению в научной среде

³ См. : Михайлова Е.В. К проблеме определения места судопроизводства по делам, возникающим из публичных правоотношений в системе видов гражданского процесса // Арбитражная практика. 2005. N 2. С. 29 - 31; N 3. С. 18 - 21. Осокина Г.Л. Иск (теория и практика). – М.: Городец, 2000.

⁴ См. : Дивин И.М. Административное судопроизводство по экономическим спорам: отдельные аспекты развития. М.: Статут, 2017. Королев И.С. Производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, в арбитражных судах РФ: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 24 - 27.

⁵ Королев И.С. Там же.

⁶ Дивин И.М. Указ. соч. С. 22.

⁷ Золотухин А.Д. Некоторые рассуждения о проблемах административного судопроизводства // Вестник Тамбовского университета. Серия: Политические науки и право. 2015. № 2(2). С. 50.

полемики относительно его предмета и определения унифицированного понятия. В настоящее время существуют несколько концепций.

Так, представители концепции контрольной деятельности суда настаивают, что суд при рассмотрении таких дел осуществляет контроль над законностью и обоснованностью действий администрации (государственных органов, должностных лиц)⁸, в связи с чем, функция суда, в отличие от искового производства, заключается не в столько в разрешении спора по существу, сколько в осуществлении контрольной функции над деятельностью органов по отношению к гражданам и организациям⁹ с целью защиты нарушенных прав и законных интересов лиц, обладающих соответствующей право- и дееспособностью.

Представителями второй группы предполагается в качестве предмета выделять разрешение спора о правах публичных органов и должностных лиц, при этом такой спор обособлен от искового и носит самостоятельный характер, в связи с чем и появляется необходимость обособления производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений¹⁰.

Тем не менее, подавляющее большинство авторов исходит из того, что предмет административного судопроизводства является комплексным и включает в себя как разрешение публично-правового спора, так и последующий судебный контроль¹¹. Такая точка зрения видится наиболее соответствующей современным реалиям, но также необходимо отметить и

⁸ См.: Минашкин А.В. Некоторые процессуальные особенности рассмотрения судами общей юрисдикции споров, возникающих из публично-правовых отношений // Законодательство и экономика. 2003. N 4. С. 51 - 55. Ивакин В.Н. Основные направления судебной реформы и гражданское судопроизводство // Актуальные проблемы теории и практики правосудия по гражданским делам. М., 1990.

⁹ См.: Рязановский В.А. Единство процесса. М. : Юрид. бюро «Городец», 1996

¹⁰ Королев И.С. Указ. соч. С. 28.

¹¹ См.: Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001. Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001.

превентивную функцию административного судопроизводства, что позволяет раскрыть правовую характеристику его предмета в полном объеме.

Таким образом, административное судопроизводство закрепило за собой статус обособленного от искового производства. В то же время нельзя не отметить, что принятие такого фундаментального нормативного акта не могло не повлечь за собой возникновение большого количества проблем, одной из которых является реформа судебного представительства, рассмотрение которой является основной целью в рамках настоящего исследования.

Проблеме судебного представительства всегда уделялось значительное внимание в науке гражданского процессуального права. И одним из вопросов, имеющих первостепенное значение, который затрагивали практически все ученые-процессуалисты, занимавшиеся данной проблемой, является вопрос о понятии судебного представительства. Переходя к его рассмотрению, следует отметить, что в научной литературе последнего десятилетия некоторыми авторами, в частности, Е. Г. Тарло, Л. В. Войтович, Э. Е. Колоколовой¹², неоднократно указывалось на различия в содержании понятий «судебное представительство», «процессуальное представительство» и «гражданское процессуальное представительство». Но поскольку в законодательстве основания для подобного разграничения понятий отсутствуют, и данный вопрос носит исключительно теоретический характер, замечу, что в настоящей работе все вышеупомянутые понятия употребляются как равнозначные. Собственно говоря, на равнозначность понятий судебного и процессуального представительства указывалось ещё в литературе дореволюционного периода, в частности, профессором Е.В. Васьковским¹³.

В российской теории гражданского права представлены две основные концепции, дающие разные определения представительства. Ряд авторов

¹² Тарло, Е. Г. Проблемы профессионального представительства в судопроизводстве России: дис. ... д-ра юрид. наук / Е. Г. Тарло, – М., 2004. – С. 129 Войтович, Л. В. Ведение дел в гражданском и арбитражном процессе посредством действий представителя: дис. ... канд. юрид. наук / Л. В. Войтович, – Хабаровск, 2004. – С. 5-6; Колоколова, Э. Е. Адвокат – представитель в российском гражданском процессе: дис. ... канд. юрид. наук / Э. Е. Колоколова, – Саратов, 2005. – С. 39.

¹³ Васьковский Е. В. Курс гражданского процесса: Субъекты и объекты процесса, процессуальные отношения и действия. М., 2016. С. 203.

считает, что процессуальное представительство – это процессуальная деятельность представителя от имени и в защиту прав и интересов представляемого, так называемая концепция действия. Другие полагают, что судебное представительство – это правоотношение, в силу которого одно лицо в пределах предоставленных ему полномочий совершает процессуальные действия от имени и в интересах другого лица, так называемая концепция правоотношения. Таким образом возникает вопрос является ли процессуальное представительство правоотношением или процессуальной деятельностью.

И. М. Ильинская и Л. Ф. Лесницкая считают, что судебным представительством следует считать именно «правоотношение, в силу которого одно лицо выполняет процессуальные действия в пределах имеющихся у него полномочий от имени и в интересах другого лица в целях оказания помощи представляемому в защите его прав в суде и оказания помощи суду, осуществляющему правосудие в вынесении законного и обоснованного судебного решения»¹⁴.

А. Ф. Козлов высказывает позицию, что это сама деятельность правоспособных субъектов от имени и в защиту прав и охраняемых законом интересов сторон, третьих лиц, заявителей и иных заинтересованных по делу лиц¹⁵.

В. М. Шерстюк однозначно дает критическую оценку А. Ф. Козлову и придерживается более правильной, на его взгляд, позиции, выраженной И. М. Ильинской и Л. Ф. Лесницкой, однако, в свою очередь, дополняет тем, что рассматривать судебное представительство только через правоотношение нельзя. Приведя доводы в защиту собственной точки зрения, В. М. Шерстюк изложил следующее определение судебного представительства как правового института: «судебное представительство как общий институт гражданского

¹⁴ Ильинская И. М., Лесницкая Л. Ф. Судебное представительство в гражданском процессе. М., 1964. С. 20.

¹⁵ Воложанин В.П., Козлов А.Ф., Комиссаров К.И. и др. Советское гражданское процессуальное право / Под общ. ред. К.С. Юдельсона. М., 1965. 471 с.

процессуального права, представляет обособленную совокупность процессуально-правовых норм, регулирующих отдельные стороны однородных общественных отношений между судом и судебным представителем, выступающим в деле от имени представляемого с целью обиться для него наиболее благоприятного решения, а также для оказания ему помощи в осуществлении своих прав, предотвращения их нарушения в процессе и оказания содействия суду в отправлении правосудия»¹⁶.

Я. А. Розенберг хоть и придерживается концепции правоотношения, поддерживая тем самым И. М. Ильинскую и Л. Ф. Лесницкую, однако дает свое понятие, толкуя, что деятельность является структурным элементом правоотношения. «Представительство в гражданской юрисдикции – это такое процессуальное правоотношение, по которому одно правосубъектное лицо (представитель) выступает в суде от имени другого (представляемого) совершает в его интересах процессуальные действия, оказывает правовую либо деловую помощь представляемому в защите прав и охраняемых законом интересов, содействуя при этом осуществлению правосудия по гражданским делам или выполнению задач арбитража»¹⁷.

Так, согласно точкам зрения В. М. Шерстюк, Я. А. Розенберга, судебное представительство является особым процессуальным институтом, но проявляется в действиях представителя. Позиция сводится к тому, чтобы рассматривать представительство в процессе не как разновидность общегражданского представительства, а в качестве абсолютно самостоятельного процессуального института. Они полагают, во-первых, что судебное представительство отличается от общегражданского по целям: если в гражданском праве представительство существует для совершения сделок в интересах представляемого, то в гражданском процессе – для оказания юридической помощи и защиты нарушенных и оспариваемых прав и законных интересов обратившегося.

¹⁶ Шерстюк В. М. Судебное представительство по гражданским делам. М., 1984. С. 16.

¹⁷ Розенберг Я. А. Представительство по гражданским делам в суде и арбитраже. Рига, 1981. С. 13.

Д. М. Чечот определял судебное представительство, как самостоятельный институт гражданского процессуального права, построенный на сочетании гражданско-правовых и процессуальных норм, регулирующих отношения между представителем и представляемым, а также между представителем и судом.¹⁸

В обеих концепциях имеются слабые места, но наиболее предпочтительной представляется концепция правоотношения. Поскольку каждое научное понятие является теоретическим выражением существующих в действительности правоотношений, процессуальное представительство как научное понятие не может быть исключением. Такие правовые категории как правоотношение и деятельность в рамках правоотношения являются самостоятельными, хотя и проявляют себя друг через друга. Представительство есть процессуальное правоотношение, а деятельность является структурным элементом правоотношения.

Из этого следует заметить, что отношения складываются между представителем и представляемым на предмет защиты прав и интересов, которые, как предполагается, принадлежат представляемому лицу и кем-либо нарушены и оспорены. Эти отношения в динамике и приводят к той процессуальной деятельности, которую представитель должен осуществить для того чтобы защищать права и интересы, принадлежащие доверителю.

В последние годы появилась еще одна точка зрения, объединяющая в себе предыдущие высказанные концепции, а именно определение понятия гражданского процессуального представительства одновременно как процессуального отношения и процессуальной деятельности. По мнению С. А. Халатова, «определение понятия представительство в суде через систему процессуальных действий, процессуальные отношения или институт отражает его различные черты, помогает глубже изучить это правовое явление. Понятие процессуального представительства выражает единство трех составляющих: процессуальные действия, процессуальные отношения, объединяющий их

¹⁸ Чечот Д. М. Участники гражданского процесса. М., 1960. С. 138.

правовой институт»¹⁹, аналогичную позицию заняли Л. В. Войтович и С. О. Королева.

Конечно, каждый из авторов выразил свою позицию, и все точки зрения имеют право на существование. Понятие судебного представительства рассматривается как сложное правовое явление и определяется как единство его двух составляющих: процессуальных действий и правоотношений.

Несомненно, судебный представитель поскольку представляет и защищает интересы своего доверителя, ему не может быть безразлично как решение суда повлияет на права и обязанности лица, в защиту прав и интересов которого представитель выступает. Следовательно, он заинтересован в исходе дела, т.е. в наиболее выгодном для доверителя судебном решении. Анализируя данный вопрос с точки зрения различных авторов, В. М. Шерстюк приводит мнение М. А. Викут, хотя и отрицавшую у судебного представителя юридическую заинтересованность, но указывавшую, что судебный представитель не безразличен к исходу процесса. Он заинтересован в вынесении судом решения определенного содержания²⁰. Было бы странно если бы адвокат или юрисконсульт нейтрально и не заинтересованно относились к судебному решению, если это решение может повлиять на права и обязанности и тем самым затронет интересы доверителя.

Давая определение представительства, одни авторы не указывают в нем его цель, другие же наоборот считают это необходимым. Правы те, кто считает, что перед судебным представительством стоит не одна цель, а несколько в одинаковой степени важных.

Д. М. Чечот считает, что целями представительства следует считать:

- Защиту в суде интересов сторон, третьих лиц в тех случаях, когда стороны и третьи лица лишены возможности лично вести дело;

¹⁹ Халатов С.А. Представительство в гражданском и арбитражном процессе. М., 2002. С. 54

²⁰ Викут М. А. О правовой природе участия представителей по гражданским делам. Вопросы теории и практики. Саратов, 1981. С. 145.

- Защиту интересов сторон и помощь сторонам и третьим лицам в тех случаях, когда они обращаются за защитой к представителю;
- Помощь суду в осуществлении правосудия²¹.

Я. А. Розенберг сформулировал цели представительства следующим образом:

- Совершение от имени и в интересах представляемого процессуальных действий;
- Оказание квалифицированной помощи (консультирование, рекомендации, советы, составление всех необходимых документов)
- Содействие осуществлению правосудия. При этом при осуществлении представительских функций представитель должен использовать только законные способы защиты прав доверителя.

В. М. Шерстюк к данным целям добавлял, что, помимо, всего вышеперечисленного, еще одной целью является наиболее благоприятный результат разрешения дела, т.е. наиболее выгодное для представляемого судебное решение.

Судебное представительство, как отмечает большинство авторов, призвано оказывать суду содействие в осуществлении правосудия в том, чтобы правильно установить существенные для дела обстоятельства, применить нужные нормы закона и справедливо разрешить дело. Само участие судебных представителей во много облегчает деятельность суда по осуществлению правосудия, способствует вынесению законного и обоснованного решения.

Общие требования, которым должны удовлетворять судебные представители, в настоящее время изложены в ст. 49 Гражданского процессуального кодекса РФ и ч. 3 ст. 59 Арбитражного процессуального кодекса РФ. Как правило в качестве таких представителей могут быть:

- Адвокаты;
- Юристы любой специализации;
- Любые другие лица, оказывающие помощь в деле.

²¹ Чечот Д.М. Участники гражданского процесса. М., 1960. С. 135-136.

Что же касается определения круга возможных представителей в административном судопроизводстве, то этот вопрос заслуживает отдельного внимания.

В настоящее время не представляется однозначно определить место представительства в процессе, поскольку по своей природе данный процессуальный институт объединяет разные правовые явления, такие как собственно представительство и оказание квалифицированной юридической помощи. Именно вторая составляющая данного понятия вызывает больше всего вопросов в практике применения института представительства.

§ 2. Проблема адвокатской монополии в рамках института судебного представительства

Согласно Конституции РФ (ст. 2) человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Реализацией права на судебную защиту наряду с другими правовыми средствами служит институт судебного представительства, обеспечивающий заинтересованному лицу получение квалифицированной юридической помощи (ч. 1 ст. 48 Конституции РФ). Квалифицированной в соответствии с мировой практикой может считаться помощь, оказываемая специалистами по праву – как минимум лицами, имеющими юридическое образование, при обязательном соблюдении профессиональных стандартов и этических норм, поддерживаемых профессиональным контролем²².

В Конституции РФ задан высокий стандарт повышения качества правосудия в государстве, однако отсутствие законодательно закреплённой монополии на представительство в суде лицами, обладающими высшим юридическим образованием, даёт возможность гражданам назначать своими представителями практически любого, что приводит к понижению профессионального и нравственного уровня судебного представительства.

²² Резник Г.М. К вопросу о конституционном содержании понятия «квалифицированная юридическая помощь» // Адвокат. 2007. № 4. С. 25 – 27.

Постоянное развитие и диверсификация правовой системы требует участие в процессе профессиональных специалистов. Для этого необходимо хорошо знать законы и формальности судопроизводства, уметь связно излагать свои мысли. Далеко не все граждане обладают такими знаниями и навыками, в силу этого объективно выявляется необходимость в получении квалифицированной юридической помощи опытного в судебных делах лица.

Начало дискуссии открыл проект закона «Об оказании квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации» осенью 2008 года. Однако явные идейные и технико-юридические просчеты привели к тому, что он не был даже внесен в Государственную Думу.

15 апреля 2014 г. Правительство Российской Федерации вынесло Постановление № 312 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция». Министерство Юстиции Российской Федерации совместно с Федеральной палатой адвокатов Российской Федерации подготовили законопроект об оптимизации процедуры допуска к профессии адвоката и стандартизации рынка профессиональной юридической помощи²³, который может сильно повлиять на качество оказываемых услуг и саму юридическую систему. Отдельные положения пояснительной записки к закону «Об оказании квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации» явно были восприняты составителями проекта. По мнению авторов, в изложенном тексте концепции основной задачей предстоящей реформы является объединение разрозненной сферы профессиональной юридической помощи в единое профессиональное сообщество. Подчинение его общим правовым и этическим правилам, объединяющим лучшие стандарты как сегодняшней адвокатуры, так и юридического консалтинга. Авторы концепции исходили из той посылки, что исторически в России сложилось два параллельных рынка юридических услуг: адвокатура и

²³ Министерство юстиции России провело общественное обсуждение проекта поправок в государственную программу "Юстиция"// 13.01.2016. [Электронный ресурс] URL: <https://rg.ru/2016/01/14/advokatura.html> (дата обращения 03.03.2017)

юридический бизнес, в связи с различным регулированием которых разброс качества оказываемых услуг оказался слишком большим – от высокопрофессиональных до самого низкого уровня, граничащих с преступными практиками, а подчас и вовлеченными в них. В государственной программе «Юстиция» заложен принципиальный момент – переход на квалифицированное судебное представительство и установление требований к лицам, желающим оказывать юридические услуги на постоянной профессиональной основе за денежное вознаграждение.

Прежде всего данным требованиям, в частности юридического образования, опыта работы, сдачи экзамена, соответствуют адвокаты, патентные поверенные, нотариусы. Само собой, что многочисленные противники законопроекта моментально сделали вывод о монополизации адвокатами сферы юридических услуг. Управляющий партнер коллегии адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры» А. И. Муранов привел множество доводов в подтверждение того, что грамотную юридическую помощь могут оказывать лишь адвокаты, отмечая при этом, что «монополия по своей сути предполагает фактическую либо юридическую невозможность или бессмысленность осуществления какой-либо деятельности любым желающим лицом, тогда как никакой запрет на приобретение статуса адвоката не предусматривается: нужно лишь сдать квалификационный экзамен – и возможность осуществления деятельности в сфере юридических услуг будет обречена»²⁴. А раз сдать квалификационный экзамен на вступление в адвокатуру может любой желающий, обладающий должными знаниями и необходимым стажем, то и называть это «монополией» нельзя.

Г. Прокофьев не поддержал А. И. Муранова и отметил, что: «квалификационный экзамен не самое сложное в этом процессе. В некоторых регионах без взятки либо без огромного блата в адвокатуру, во властных государственных структурах попасть в адвокатуру просто

²⁴ Муранов А. И. Принципиальная допустимость адвокатской монополии в свете актов Конституционного суда и Конституции РФ // Закон. 2009. №4, С. 53-64.

невозможно»²⁵. Тем самым будет закрыт доступ молодым специалистам только что окончившим университет и именно здесь возникнет невозможность заниматься юридической деятельностью, если все юридическое поле деятельности передадут в руки адвокатуры. А адвокатура станет привилегированным сообществом, вступление в которое потребует материальных затрат.

За почти 15 лет дискуссий о введении «адвокатской монополии», многие видные адвокаты и юристы такие как, Г. М. Резник, М. Ю. Барщевский, Е. В. Семеняко, Ю. С. Пилипенко, согласились с этой необходимостью. Г. М. Резник отталкивается от получения дохода, занимаясь юридической деятельностью: «Если оказание профессиональной помощи рассматривается как источник заработка для юриста, то в этом случае нужно подчиняться стандартам. Должен быть допуск к профессии, высшее юридическое образование, во многих странах нужно и вовсе пройти стажировку, проработать какое-то время, нужны наработанные профессиональные стандарты, контроль самоуправляющейся ассоциации. Все эти требования соблюдены в адвокатуре»²⁶.

Один из основателей российской судебно-арбитражной системы, бывший Председатель ВАС РФ В. Ф. Яковлев выразил свое мнение весьма определенно: «Юристы, не являющиеся адвокатами, могут оказывать правовую помощь гражданам, занимаясь частной практикой или работая в коммерческих юридических фирмах. Но это должна быть помощь в виде консультаций, оформлений документов и т. п., а в суде должны быть адвокаты»²⁷. Из этого следует, что карьерная лестница будет начинаться от юриста, выполняющего технические функции и только при достижении

²⁵ Прокофьев Г. Адвокатская монополия: за и против [Электронный ресурс] URL: <http://www.advgazeta.ru/pubrics/13/557> (дата обращения 03.03.2017)

²⁶ Челищева В. Юристы покроются корочками // Новая газета. № 136 от 09.12.2016 г. С. 7

²⁷ Соловьев А. А. Адвокатская монополия в арбитражном процессе: правовая регламентация // Вестник Федерального арбитражного суда Московского округа: науч.-практ. журнал: ИГ «Закон». 2011. № 2.

должного опыта и успешного прохождения квалификационного экзамен будет возможность выступать в суде, что не лишено смысла. Опыт работы – неотъемлемая часть профессионализма.

При этом противники «адвокатской монополии» в качестве главного аргумента приводят Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 г. № 15-П заявляя, что вопрос уже решен Конституционным Судом РФ, который постановил о невозможности связывать ограничение на судебное представительство с организационно-правовой формой. Многие частнопрактикующие юристы не согласны с тезисом «адвокат профессиональнее юриста»²⁸, но при этом отмечают что необходимость реформы назрела, только перед этим необходимо решить ряд вопросов и проблем, без решения которых реформа породит массовые злоупотребления. Объединение на базе адвокатуры возможно только после радикального реформирования института адвокатуры²⁹.

Еще на Конституционном совещании в 1993 году, на котором разрабатывался и обсуждался проект Конституции РФ, многократно предпринимались попытки внести в проект нынешней ст. 48 поправки, имевшие целью ограничить круг лиц, оказывающих юридическую помощь, только членами коллегии адвокатов. Однако все эти поправки были отклонены в связи с тем, что их принятие, как указывалось на Совещании, привело бы к созданию «закрытых профсоюзов» для адвокатов, лишаящих практики тех, кто не вступил в коллегию, и создающих «монопольное право» адвокатов оказывать юридическую помощь³⁰.

²⁹Виденский Д. Адвокатская монополия // Призыв к миру и мнение части юридического сообщества [Электронный ресурс] URL: https://zakon.ru/discussion/2015/12/23/advokatskaya_monopoliyaprizyv_k_miru_i_mnenie_chasti_yuridicheskogo_soobshhestva (дата обращения 25.04.2017)

³⁰ Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Э. М. Аметистова «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 47 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б. В. Антипова, Р. Л. Гитиса и С. В. Абрамова» Читы [Электронный ресурс] : Постановление Конституционного Суда РФ от 28 января 1997 г. № 2-П // СПС «Консультант Плюс»

Все более очевидной становится необходимость введения института профессионального представительства. Опыт работы наших судов показывает, что сложность и специфичность рассматриваемых дел таковы, что участие в их рассмотрении непрофессионалов, во-первых, затягивает процесс, а во-вторых, объективно приводит к неравному положению сторон: та из них, чьи интересы отстаивает квалифицированный юрист, изучивший опыт работы судов и правовые позиции Президиума, имеет заведомое преимущество. Да, мы считаем, что в арбитражных судах должны выступать только адвокаты, по крайней мере, в кассационных судах и в надзорной инстанции³¹. А. А. Иванов однозначно поддерживает позицию, что суд не для дилетантов, профессиональное представительство необходимо, но считает ли он единственным выходом ввести «адвокатскую монополию» непонятно.

У пассивно наблюдающих за дискуссией граждан, однозначно, желающих иметь возможность выбора адвоката или иного юриста, в сознании, безусловно, отложились мифы об адвокатуре о «невероятных доходах», об их якобы «вольнице», которые занимают главенствующее место среди самых «мифических мифов»³².

«Профессиональная монополия» как и «адвокатская монополия» на представительство в суде не отнимает право граждан защищать себя, она направлена на дела, где необходимы гарантии профессионализма и квалифицированности представителя.

Внесение законопроекта «Юстиция» и ограничение на судебное представительство представляется желанием гарантировать высококачественную юридическую помощь, что может быть обеспечено только специалистами с надлежащей подготовкой.

³¹ Новиков В. Тяжелая артиллерия Антон Иванов [Электронный ресурс] URL: http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20110411/252213190.html (дата обращения 25.04.2017)

³² Баршевский М. Ю. Адвокат, адвокатская фирма, адвокатура: учебное пособие. М., 1995. 144 с.

Нарушает ли это принцип диспозитивности³³ в процессуальном праве?

Недвусмысленное Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 г. № 15-П не опровергает наличия принципа диспозитивности в процессе, однако указывает что ограничение является правом законодателя установить критерии квалифицированной юридической помощи и обусловленные ими требования к лицам, которые могут выступать в качестве представителей в арбитражном процессе.

Однако осталась та категория противников, которые истолковывают Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 г. № 15-П таким образом, что раз сам Суд отметил, что оказание квалифицированной юридической помощи не может осуществляться только адвокатами, то не должно быть и введения каких-либо квалификационных требований. При этом они не замечают, что Конституционный Суд РФ прямо исходит из необходимости введения таких требований.

Следует отметить, что положения, сформулированные Конституционным Судом в отношении производства в арбитражном суде равно применимы к производству в судах общей юрисдикции.

К этой проблеме Конституционный Суд обращался неоднократно не только в свете гражданского процесса³⁴, но и уголовного процесса³⁵ принципиально поддерживая установление квалификационных требований к

³³ См. Гражданский процесс: учебник / под ред. М. К. Треушникова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2014. – С 163 «Диспозитивность – основополагающее нормативно положение согласно которому стороны вправе по своей инициативе и усмотрению распоряжаться относительно заявленного спорного права материально-правовыми требованиями посредством предусмотренных законом процессуальных действий, влияющих на возникновение, развитие и окончание процесса».

³⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 января 2007 г. № 1-П по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Агентство корпоративной безопасности» и гражданина В.В. Макеева

³⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2005 г. № 208-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Корковидова Артура Константиновича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 49 и частью седьмой статьи 236 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»; Постановление Конституционного Суда РФ от 28 января 1997 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 47 Уголовно - процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б.В. Антипова, Р.Л. Гитиса и С.В. Абрамова»

лицам, оказывающим юридическую помощь, подчеркивая в этом прерогативы законодателя.

Следует принять во внимание ст. 9 Резолюции об основных принципах, касающихся роли юристов, принятой 8 Конгрессом ООН, 27 августа - 7 сентября 1990 г., согласно которой «Правительства, профессиональные ассоциации юристов и учебные заведения обеспечивают надлежащую квалификацию и подготовку юристов и знание ими профессиональных идеалов и моральных обязанностей, а также прав человека и основных свобод, признанных национальным и международным правом». Таким образом всевозможный контроль за качеством оказываемой в государстве юридической помощи не право законодателя, а обязанность.

Основными задачами должно стать не наделение какого-то одного сообщества конкурентными преимуществами по отношению к другим, а повышение качества юридических услуг, вывод из теневого и «серого» оборота юристов и лиц, оказывающих юридические услуги. Это означает, что проблема договорного судебного представительства кроется не сколько в выборе организационно-правовой формы оказания услуг (хотя, конечно, и это имеет немаловажную роль), а в качестве оказания юридической помощи в рамках представительства в судебном процессе.

Юридическая помощь не только профессиональная услуга, но и необходимое условие реализации конституционных и иных прав граждан. В теории гражданского процесса отмечается, что «не имеющим специальной юридической подготовки гражданам, выступающим в процессе в качестве представителя в силу отношений дружбы, целесообразно запретить представительство в суде. Их участие в деле противоречит конституционному праву граждан на получение квалифицированной юридической помощи»³⁶. И им желательно запретить судебное представительство поскольку они едва ли в состоянии обеспечить эффективную защиту прав.

³⁶ Гражданский процесс: учебник / под ред. В. В. Яркова. – 9-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтер Клувер, 2003. – С. 135

Глава 2 Теоретико-правовые основы и спорные вопросы судебного представительства в административном судопроизводстве

В ст. 118 Конституции Российской Федерации административное судопроизводство прямо закреплено как особый вид судопроизводства, существующий наряду с уголовным, гражданским и конституционным. Однако, в отличие от последних трех видов судопроизводства, сложившихся в России в течение столетий, административное судопроизводство долгое время не отвечало «стандартам правового государства, которое должно принимать меры для укрепления и реформирования судебной власти, расширения правовой защиты прав и свобод физических и юридических лиц, обеспечения доступности правосудия и эффективной деятельности судов и судей»³⁷.

Обязательные признаки системы нормативно-правовых актов, составляющих основу законодательства любой отрасли – иерархичность структуры, соподчиненность, согласованность и взаимодополняемость³⁸. Безусловно, приведение административного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством важная задача государства.

С 15 сентября 2015 года вступил в силу Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, как следует из пояснительной записки к которому законодатель выделил ряд целей его принятия:

- Для реализации положений ст. 46, ст. 118, ст. 126 Конституции Российской Федерации, а также ст. 1, ст. 19 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», ст. 4 и ст. 9, ст. 17 и ст. 34 Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»;
- Для обеспечения защиты субъективного публичного права (интереса);

³⁷ Старилов Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7. Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С. 216.

³⁸ Кудешкина О.Б. Систематизация отечественного законодательства: автореф. дис. д.ю.н. Каз.: Изд-во КГУ. 2002. С.153.

- Для обеспечения в административном судопроизводстве надлежащей состязательности и равноправия сторон;
- Для повышения объективности при разрешении административных дел;
- В целях усиления динамизма судебного процесса³⁹.

Активно развивающиеся публичные отношения предопределили необходимость в разграничении подведомственности. Подведомственность дел закреплена в ст. 1 и Главе 2 Кодекса административного судопроизводства. В частности, в ст. 1 определены ключевые категории дел, отнесенные к ведению судов в порядке административного судопроизводства.

Выстроенные на характере властвования и подчинения отношения предопределяют отсутствие равенства субъектов, поскольку с одной стороны выступает всегда более сильный субъект - публичное образование (например, орган государственной власти или должностное лицо), а с другой стороны - обычный гражданин или юридическое лицо. Для достижения в административном судопроизводстве надлежащей состязательности и равноправия сторон, усиления динамизма судебного процесса Кодекс закрепил активную роль суда (ст. 6 КАС РФ), которая ранее не выделялась как принцип судопроизводства. Напротив, предусмотренный в ст. 123 Конституции РФ принцип состязательности предполагает активность сторон, но не суда.

Из достоинств особо следует выделить введение института группового иска в административное судопроизводство. Это может быть процессуальное соучастие либо обращение в суд с коллективным административным исковым заявлением. Закрепление данного института не что иное как реализация положения о повышении объективности при рассмотрении дел судам.

Следующим шагом на пути к обеспечению надлежащей защиты прав слабой стороны законодателем был реформирован институт судебного

³⁹ Проект № 246960-6 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Электрон. дан. М., 2016.

представительства. Рассматривая проект федерального закона № 246960-6 «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» во втором чтении представитель партии «Справедливая Россия» Д. Г. Гудков просил поддержать его мнение по вопросу обязательного высшего юридического образования представителя, ссылаясь при этом на то, что «если граждане будут лишены возможности, чтобы их интересы в суде представляли люди без высшего юридического образования, это вообще отобьёт сегодня всякий интерес судиться с государством, поэтому я считаю, что требование об обязательном высшем юридическом образовании необходимо отменить»⁴⁰. На что председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, представитель партии «Единая Россия» В. Н. Плигин предложил норму сохранить в том виде, в котором она есть, а поправку отклонить, возразив при этом следующим образом: «Специфика кодекса заключается в том, что он даёт дополнительные возможности суду защищать права и интересы граждан, и это предполагает особенно сложные отношения в рамках защиты... не от государства, конечно, а в рамках защиты в сложных комбинациях, когда действует государство, и совершенно естественно, что те требования, которые предъявляются к представителям в суде при такой сложной комбинации, как гражданин - государство, организация - государство, предполагают, в частности, дополнительные требования и к лицам, которые представляют интересы граждан, организаций. ...это исключительно дополнительная форма гарантии соблюдения интересов этой стороны»⁴¹. В результате голосования 447 депутатов не голосовали, и только 3 депутата поддержали внесение поправки. Таким образом инициатива даже не была выставлена на обсуждение.

Остановимся на институте представительстве и проведем анализ норм,

⁴⁰ Стенограмма обсуждения законопроекта № 246960-6, Заседание № 215 5-й вопрос. [Электронный ресурс]
URL : <http://api.duma.gov.ru/api/transcript/246960-6>

⁴¹ Стенограмма обсуждения законопроекта № 246960-6, Заседание № 215 5-й вопрос,. [Электронный ресурс]
URL : <http://api.duma.gov.ru/api/transcript/246960-6>

регулирующих вопросы деятельности представителя в административном судопроизводстве.

Кодекс административного судопроизводства РФ предъявляет три требования к представителю: гражданин должен обладать полной административной дееспособностью, не состоять под опекой или попечительством, а также обладать высшим юридическим образованием.

В ряде случаев, законодатель выделяет, что для большей объективности и обеспечения равных процессуальных возможностей гражданина и государства, направления судебного процесса в правовое русло предусмотрено обязательное ведение гражданами ряда административных дел с участием представителя.

Новеллами признаются следующие положения:

1. Обязательное участие в деле через представителя.

Обязательное представительство вводится для граждан, не имеющих высшего юридического образования, и только по административным делам, представляющим наибольшую сложность с точки зрения реализации гражданами своих процессуальных прав и обязанностей. Так, дела об оспаривании нормативных правовых актов, рассматриваемые в Верховном Суде Российской Федерации, верховном суде республики, краевом, областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области и суде автономного округа, граждане, участвующие в деле и не имеющие высшего юридического образования, ведут через представителя (ч. 9 ст. 208 КАС РФ).

Это же касается принудительного помещения в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, и психиатрического освидетельствования в недобровольном порядке (ч. 6 ст. 277 КАС РФ). Однако в этих случаях при отсутствии представителя суд сам назначает адвоката (ч. 4 ст. 54 КАС РФ).

Учитывая важность административно-публичных отношений в социальном и правовом значении в процессуальном законодательстве установлено требование о наличии высшего юридического образования к

лицам, осуществляющим юридическую помощь в административном судопроизводстве.

2. Высшее юридическое образование как одно из требований, предъявляемых к представителю.

Наличие высшего юридического образования как обязательное требование для представителя не означает, что оно распространяется на все виды представительства. Законодатель обязательного профессионального представительства для всех граждан и большинства организаций не ввел. Данным правилом не охватывается законное представительство, представительство единоличным органом управления организации или уполномоченными ею лицами (ч. 5 ст. 54 КАС РФ) и представителем от имени ликвидируемой организации (ч. 6 ст. 54 КАС РФ). В таком случае образовательный ценз распространяется только на договорное представительство, но и действует исключение – от имени общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, имеют право выступать в суде уполномоченный на это участник такого объединения или организации, имеющий высшее юридическое образование, если они лично изъявляют желание быть представителями (ч. 7 ст. 54 КАС РФ).

Нормы Конституции Российской Федерации и Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» никоим образом не обязывают иметь в составе организации лиц имеющих высшее юридическое образование, следовательно, законодатель предлагает данным организациям воспользоваться договорным представительством.

В первые месяцы действия КАС РФ возникали случаи недопуска адвокатов в административный процесс, не подтвердивших в процессе наличие высшего юридического образования дипломом. Суды требовали предъявления диплома о высшем образовании несмотря на наличие статуса адвоката. Так, Суд возвратил исковое заявление, подписанное адвокатом,

административному истцу на основании п. 4 ч. 1 ст. 129 КАС РФ. Доверенность на право подписания такого иска и предъявления его в суд не была приложена. Документ, подтверждающий наличие высшего юридического образования у представителя административного истца, к иску не приложен⁴². Следовательно, Кодекс административного судопроизводства в первоначальной редакции позволял суду не допускать адвоката в процесс, если последний не предъявит документ об образовании. Одновременно с этим многие суды отмечали, что для подтверждения образования адвоката достаточно документа, удостоверяющего его статус⁴³. Что по определению вызывает недоумение. Лицо без соответствующего образования не может получить статус адвоката.

Для разрешения данной проблемы понадобилось вмешательство Верховного Суда РФ. В Обзоре судебной практики за 3 квартал от 25 ноября 2015 г. содержится ответ об отсутствии необходимости в предоставлении адвокатами диплома о высшем юридическом образовании, что лишь подчеркивает остроту данной проблемы. Статус адвоката может быть присвоен только лицу, успешно сдавшему квалификационный экзамен, имеющему высшее юридическое образование либо ученую степень по юридической специальности и отвечающему установленным законом требованиям к стажу по юридической специальности. Следовательно, присвоение лицу статуса адвоката свидетельствует о наличии у него квалификации, позволяющей профессионально оказывать юридическую помощь. В целях решения возникшей на практике проблемы допуска представителя в лице адвоката к участию в процессе в ч. 3 ст. 55 Кодекса административного судопроизводства были внесены изменения. Теперь с июня 2016 года адвокаты должны представить суду документы, удостоверяющие статус адвоката.

⁴² Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 09 ноября 2015 г. по делу № 33- 12350/2015

⁴³ Определения 35 гарнизонного военного суда от 02 октября 2015 г. по делу № 9А-27/2015; Определение Самарского районного суда от 30 ноября 2015 г. по делу № 9А- 482/2015

Однако в судебной практике до сих пор встречаются дела, когда суды запрашивают у адвокатов подтверждение своего образования для представления интересов административного истца, так, Московский городской суд в апелляционном определении от 10 февраля 2017 г. по делу № 33а-1034 отменил Решение Замоскворецкого районного суда г. Москвы от 27 октября 2016 года, которым постановлено отказать А.А.В. в удовлетворении заявленного требования к Минюсту России о признании действий незаконными, отмене распоряжения, разрешении въезда на территорию РФ. В обосновании своей позиции Московский городской суд усмотрел, что административный иск был подан адвокатом Сорокиным Ю.Г. на основании доверенности. В то же время согласно п. 3 ст. 55 КАС РФ представители должны представить суду документы, удостоверяющие их статус и полномочия. При этом п. 4 ст. 57 данного Кодекса устанавливает, что полномочия адвоката на ведение административного дела в суде в качестве представителя удостоверяются в соответствии с федеральным законом. Документ, подтверждающий наличие у данного представителя высшего юридического образования ни с административным иском заявлением, ни в ходе рассмотрения административного дела по существу, не представлен. Следует сделать вывод, что адвокат Сорокин Ю.Г. не представил в суд ни ордера, ни документа об образовании.

Аналогичная ситуация рассмотрена Верховным судом Кабардино-Балкарской республики: «Довод же частной жалобы о том, что судья, указывая и об отсутствии в подаваемом иском заявлении сведения о наличии у названного представителя высшего юридического образования, не учла наличие у последней статуса адвоката, который, сам по себе, исключает необходимость представления документа, подтверждающего такое образование, не может быть принят во внимание. Ни само административное исковое заявление, ни приложенные к нем документы, на момент их подачи в Нальчикский городской суд КБР, не содержали сведения о наличии у представителя административного истца А. - Г. статуса адвоката, а потому

рассматриваемое указание судьи в обжалуемом определении соответствует закону и представленным ей материалам»⁴⁴.

Стоит отметить, что данные дела вызваны неисполнением общих требования к форме, содержанию административного искового заявления и прилагаемым к нему документов, установленных статьями 125, 126 КАС Российской Федерации. И в случае возникновения подобной ситуации суды верно исходят из того, что им не известно какое лицо представляет интересы административного истца по доверенности: адвокат ли это или иное лицо. Соответственно запрашивать предоставление диплома о наличии высшего юридического образования является необходимой мерой.

Противоречивые определения по вопросу участия в деле представителя от имени органов государственной власти и иных государственных органов вынесла Судебная коллегия по административным делам Московского городского суда и Судебная коллегия по административным делам Нижегородского областного суда. Нижегородский областной суд рассмотрел дело по частной жалобе Межрайонной ИФНС России № 5 по Нижегородской области на определение судьи Балахнинского городского суда Нижегородской области от 3 февраля 2016 года о возврате административного искового заявления Межрайонной ИФНС России № 5 по Нижегородской области к В.Е. о взыскании недоимки по налогам и пени. Определением судьи Балахнинского городского суда Нижегородской области от 19 января 2016 года данное исковое заявление было оставлено без движения на основании ч. 1 ст. 130 КАС РФ, истцу предложено устранить недостатки. Из материала следует, что административное исковое заявление Межрайонной ИФНС России № 5 по Нижегородской области подписано заместителем начальника налогового органа, действующим на основании доверенности.

Исходя из требований КАС РФ к административному исковому заявлению помимо доверенности на представителя, должен быть приложен

⁴⁴ Определение Верховного суда Кабардино-Балканской Республики от 18 марта 2016 г. по делу № 33а-314/2016

документ, подтверждающий наличие у представителя высшего юридического образования. Вместе с тем такой документ к административному исковому заявлению не был приложен, перечень прилагаемых документов указание на документ об образовании не содержит, документы о возложении на В.С. полномочий руководителя данного налогового органа в материалах также не имеется.

Изучив материалы дела судебная коллегия пришла к выводу, что в случае, если административное исковое заявление о взыскании с физических лиц обязательных платежей и санкций подписано не руководителем контрольного органа, от имени которого подано заявление или лицом, исполняющим его полномочия на основании соответствующего приказа, а иным представителем такого органа, то к административному исковому заявлению должны быть приложены доверенность на представителя и документ, подтверждающий наличие у представителя высшего юридического образования.

Судебная коллегия по административным делам Московского городского суда в по делу № 33а-7580 от 28 марта 2016 г. и делу № 33а-15607 от 2 июня 2016 г. находит ошибочным решение первой инстанции об оставлении без движения административного иска, поданного в обход п. 5 ч. 1 ст. 126 КАС РФ, обязывающего административного истца приложить к административному иску документ, подтверждающий наличие у представителя государственного органа высшего юридического образования.

Судебная коллегия находит выводы суда первой инстанции ошибочными, основанными на выборочном, избирательном толковании норм процессуального права, не соответствующими установленным обстоятельствам дела.

Согласно ч. 8 ст. 54 КАС РФ от имени органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления имеют право выступать в суде руководители либо представители указанных органов.

Таким образом, процессуальный закон выделяет две группы лиц, действующих от имени государственного органа: руководитель такого органа или его представитель.

Руководитель государственного органа не является его представителем в смысле ст. 55, ст. 56 КАС РФ, поскольку положение ч. 8 ст. 54 КАС РФ выделяет его в качестве самостоятельного лица, осуществляющего полномочия государственного органа в административном судопроизводстве.

Взаимосвязанные положения статей 55-57 Кодекса административного судопроизводства РФ наделяют представителя государственного органа отличным процессуальным статусом от иных представителей в суде по административным делам, не распространяя на него требования, указанные в ст. 55, ст. 56 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Таким образом, неверным является вывод суда первой инстанции о том, что представитель государственного органа, выступающий от его имени в административном деле, должен иметь высшее юридическое образование, как следствие, он не должен представлять и диплом о таком образовании.

При таких обстоятельствах у суда отсутствовали предусмотренные законом основания для оставления без движения административного искового заявления, в связи с чем судебная коллегия приходит к выводу, что указанное заявление соответствует требованиям, установленным ст. 125 и ст. 126 КАС РФ.

Таким образом, определения судов первой инстанции об оставлении заявления без движения подлежат отмене и признанию незаконным.

В последствии спорная ситуация по предоставлению диплома о наличии высшего юридического образования у представителя органа власти была разъяснена Постановлением Пленума ВС РФ от 27 сентября 2016 г. «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»: «...От имени органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного

самоуправления имеют право выступать в суде их руководители (ч. 8 ст. 54 КАС РФ). ... Вместе с тем в случае, если данные лица не ведут административное дело в суде лично, а поручают ведение дела представителю, такое лицо должно отвечать требованию о наличии у него высшего юридического образования (ч. 1 ст. 55 КАС РФ)»⁴⁵.

Возможно, законодателю можно было и не требовать от представителя и без того властного органа высшего юридического образования. Не всегда наличие высшего юридического образования у представителя государственного органа способствует процессу. Со стороны представителя власти необходим специалист, который четко пояснит как он начислял налог, стаж и иные обстоятельства конкретного дела. Государственный орган как субъект процесса всегда оказывает содействие суду в скорейшем рассмотрении дела, выраженное в отсутствии необоснованных отводов председательствующего и иных злоупотреблений процесса, чего нельзя сказать о представителях граждан. Более того введение жесткого образовательного ценза повлекло за собой ряд проблем не только в среде судебных представителей, но и в органах государственной власти, которые непосредственно участвуют в административном судопроизводстве. Так, существует ряд государственных должностей, по которым не установлено наличие обязательного высшего юридического образования, например, к инспектору административного надзора городского отдела МВД России, однако ему необходимо участвовать в процессе, представляя свою структуру в судопроизводстве по административным делам. После принятия Кодекса административного судопроизводства РФ квалифицированному, но не обладающему высшим юридическим образованием инспектору приходится уступать место коллеге, имеющему высшее юридическое образование, однако совершенно не компетентному. В этой связи представляется, что не все государственные служащие отвечают предъявленному требованию, что

⁴⁵ п 19 Постановление Пленума ВС РФ от 27 сентября 2016г. «О некоторых вопроса применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»

показывает еще одну проблему, которую необходимо разрешить законодателям.

В феврале 2015 года еще до принятия КАС РФ проблему профильного образования вынесли на обсуждение, законодатели пришли к единому мнению о необходимости установления функциональных квалификационных требования по направлениям деятельности, а также специализации в зависимости от того или иного министерства и его внутреннего устройства. Именно в этих требованиях, по их мнению, должно быть установлено, что «финансовую должность сможет занимать человек с профильным образованием, а не с высшим профобразованием художника»⁴⁶. По проекту поправок внесли изменения с учётом положений Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», предусматривающих такие уровни профессионального образования, как среднее профессиональное образование, высшее образование – бакалавриат, высшее образование – специалитет и магистратура в Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральный закон от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Отдельно стоит отметить «профессионализм» представителей: так, подавая административный иск представители административных истцов не приложили документа о наличии высшего юридического образования, что повлекло за собой оставление иска без движения согласно ст. 130 КАС РФ. В последствии представители истцов обратились с апелляционной жалобой в суд вышестоящей инстанции, и, Апелляционным определением Нижегородского областного суда от 27 декабря 2016 г. по делу № 33а-1398/2016 и Апелляционным определением Верховного суда Республики Калмыкия от 15 марта 2017 г. по делу № 11-5/2017 были оставлены без изменения определения судов, а жалобы без удовлетворения. Суды установили, что в связи с

⁴⁶ С 2017 года госслужащих обяжут иметь высшее профильное образование // 05.02.2015. [Электронный ресурс]. URL: <http://izvestia.ru/news/582349> (дата обращения 03.03.2017 г.)

непредставлением представителями административных истцов документа о высшем юридическом образовании в нарушение ч. 1 ст. 126 КАС РФ. Руководствуясь данной нормой процессуального права и установив, что к административному иску, поданному и подписанному представителем истца не приложена копия диплома о наличии у него высшего юридического образования, судьи обоснованно оставили административный иск без движения.

На основе этой ситуации можно сделать вывод, что представитель без профильного образования не соответствует самой цели представительства. Какой от него толк в содействии правосудию, когда он не в силах изучить даже действующее процессуальное законодательство по вопросу подачи административного иска? Недопуск таких лиц в процесс «оберегает» судебную систему от возможного затягивания процесса и ограничивает доступ граждан не к правосудию, а к получению не квалифицированной помощи.

Обязательное высшее юридическое образование и обязательность представителя – камень преткновения. Главенствующей является проблема доступности правосудия. Доступность правосудия рассматривается в различных аспектах. В. В. Ярков называет следующие основные критерии, определяющие доступ к правосудию: удорожание всей «юридической инфраструктуры», включая сферу представительства, неразвитость общественных институтов, обеспечивающих юридическую защиту различных групп населения⁴⁷.

Общее правило, что поручить ведение дела избранному по-своему усмотрению представителю – это право. Но в тех случаях, когда Кодекс административного судопроизводства РФ предусмотрел обязательное участие представителя – право превращается в обязанность (ч. 2 и ч. 3 ст. 54 КАС РФ). Рассуждая дальше, можно прийти к выводу, что положение об обязательном высшем юридическом образовании представителя является

⁴⁷ Ярков В.В. Цели судопроизводства и доступ к правосудию // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве. М., 2001. С. 72

ограничением конституционного права на защиту любыми способами, не запрещенными законом (ст. 45 Конституции РФ), исходя из дозволистельного типа регулирования правового статуса гражданина. Однако этот вопрос был предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ, когда ограничение права на защиту в арбитражном суде связывалось с необходимостью привлекать к участию в деле только адвоката либо штатного сотрудника организации. Соответствующее положение Арбитражного процессуального кодекса РФ было признано неконституционным⁴⁸ в связи с отступлением от принципа диспозитивности при выборе представителя в арбитражном процессе, ограничения которого могут быть продиктованы только конституционно-значимыми целями (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Норма о предпочтении организационно-правовой формы выбора представителя не соответствовала данному требованию, содержащееся в ней ограничение не было оправдано ч. 1 ст. 48 Конституции РФ и значительно сокращало возможность свободно выбрать способ защиты своих интересов, а также право на доступ к правосудию, что гарантировано ч. 1 ст. 46 Конституции РФ. Государство, допуская в действующей системе правового регулирования возможность выступать в арбитражном суде в качестве представителей организаций штатных сотрудников либо адвокатов, а в качестве представителей граждан - иных, помимо адвокатов, лиц, оказывающих юридическую помощь, тем самым, по существу, не предъявляет особых требований к качеству предоставляемой юридической помощи и, следовательно, не гарантирует ее надлежащий уровень, а потому не вправе возлагать на организации обязанность выбирать в качестве представителей только адвокатов или содержать юристов в штате⁴⁹. Впоследствии была

⁴⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан»

⁴⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан»

отменена. Актуален и вывод Конституционного Суда РФ о том, что ограничение на выбор представителя не может быть оправдано вытекающим из ч. 1 ст. 48 Конституции РФ правом законодателя установить критерии квалифицированной юридической помощи и обусловленные ими требования к лицам, которые могут выступать в качестве представителей в арбитражном процессе. Аналогичное положение обсуждалось и в первоначальной редакции проекта действующего Кодекса об административных правонарушениях РФ, но также было признано несоответствующим Конституции РФ.

Более острым стал вопрос абстрактного нормоконтроля (ч. 9 ст. 208 КАС РФ, замечу, что данная категория дел не очень распространенная), из указанной нормы в связке со ст. 54, ст. 55, ст. 57 Кодекса административного судопроизводства РФ следует, что лицо, чьи права и свободы затронуты нормативно-правовым актом, не обладающее высшим юридическим образованием и не имеющее возможности заключить соглашение с квалифицированным представителем, лишено доступа к правосудию.

В подобном положении оказался Юрий Гурман председатель фонда «Голос-Урал», директор ассоциации муниципальных образований и городских поселений Челябинской области, сопредседатель совета движения «Голос» пытавшийся оспорить п. 4 ст. 4 Закона Челябинской области от 28 ноября 2002 года № 114-ЗО «О транспортном налоге», ст. 1 Закона Челябинской области от 31 марта 2010 года № 548-ЗО «О статусе и дополнительных мерах социальной поддержки многодетной семьи в Челябинской области» и постановление Правительства Челябинской области от 7 июля 2014 года № 310-П «Об утверждении Порядка выдачи удостоверений многодетной семьи Челябинской области». Аналогичным образом Анатолий Островский не смог признать недействующими абзацы третьего и четвертого п. 2.6.2 Административного регламента предоставления государственной услуги по принятию на основании заключений городской межведомственной комиссии решений о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, сроках отселения физических и юридических лиц

(утвержденного распоряжением Жилищного комитета Правительства Санкт-Петербурга от 6 сентября 2012 года № 796-р). Евгений Трутнев не смог оспорить п. 6.1.12 Инструкции о порядке заполнения формы программы реабилитации пострадавшего в результате несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, утвержденной постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 18 июля 2001 года № 56 (утверждена постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 30 января 2002 года № 5). И ряд других граждан.

Уполномоченный по правам человека Элла Памфилова, а после нее Татьяна Москалькова обратились в Конституционный Суд РФ с просьбой проверить конституционность ст. 55 и ст. 208 Кодекса административного судопроизводства РФ, из-за которых граждане, не имеющие высшего юридического образования, не могут сами оспаривать законы и распоряжения властей в судах. В своей жалобе Э. Памфилова ссылается на противоречие статей Кодекса административного судопроизводства РФ Конституции РФ: «Право на судебную защиту относится к основным, неотчуждаемым правам и свободам человека; оно не подлежит ограничению».

Конституционный Суд отклонил жалобы федерального омбудсмена Татьяны Москальковой, и ее предшественницы Эллы Памфиловой и ряда граждан на ограничение права оспаривать в судах нормативные акты. Оспоренные требования Конституционный Суд РФ нарушающими право доступа граждан к суду не признал, указав, что законодательство предъявляет определенные требования к участникам процесса исходя из особенности отдельных видов судопроизводства и категориях дел, что означает что по своей природе обжалование гражданином нормативного правового акта не ограничивается только определением его прав и обязанностей, но и затрагивает правовые интересы всех лиц, которые попадают в сферу регулирования этого акта. Устанавливая, что защита в суде должна осуществляться лицом, имеющим высшее юридическое образование (ст. 55

КАС РФ) законодатель не вышел за пределы дискреции федерального закона, в связи с чем основания жалобы не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права граждан.

Таким образом, Конституционный Суд не считает, что запрет на защиту по причине отсутствия такого образования является нарушением Конституции, хотя и не исключил право законодателя внести в КАС РФ изменения «в целях оптимизации процедур, связанных с необходимостью устранения из правовой системы нормативных положений, противоречащих закону»⁵⁰.

При общем сходстве исходных данных результат оспаривания положений КАС РФ о представительстве принципиально иной, что не позволяет говорить о последовательности Конституционного Суда РФ при формулировании правовой позиции о соответствии процессуальных норм о представительстве в суде конституционным положениям о праве на судебную защиту⁵¹. В определениях отсутствует единая позиция по вопросу «навязывания» представительства, в отказных определениях Конституционный Суд ушел от конституционных положений, международных гарантий и передал установление определенного порядка законодателю, объясняя это лишь спецификой публично-правового спора. В дополнение ко всему Конституционный Суд РФ отметил, что с учетом ч. 2 ст. 120 Конституции РФ «обязанности суда при разрешении любого конкретного дела осуществить правовую оценку подлежащих применению нормативных правовых актов в их иерархии и в случае их противоречия принять решение в соответствии с правовыми положениями, имеющими большую юридическую

⁵⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 1782-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина Гурмана Юрия Альбертовича частью 1 статьи 55 и частью 9 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»; Определение Конституционного Суда РФ от 27.09.2016 № 1784-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Островского Анатолия Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 9 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»; Определение Конституционного Суда РФ от 27.09.2016 № 1781-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина Трутнева Евгения Валерьевича частью 1 статьи 55 и частью 9 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации"

⁵¹ Борисова Е. А. Проблемы реализации права на судебную защиту в гражданском и административном судопроизводстве

силу (за исключением случая, если он придет к выводу о противоречии подлежащего применению в данном деле закона Конституции Российской Федерации, когда он обязан приостановить производство по делу и обратиться с соответствующим запросом в Конституционный Суд Российской Федерации), а также с учетом права граждан обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение их конституционных прав законом, примененным в конкретном деле, право граждан на оспаривание в судебном порядке непосредственно нормативных правовых актов органов публичной власти и должностных лиц представляет собой, по существу, дополнительную возможность защиты их прав с использованием судебного механизма»⁵². Действительно, первым правоприменителем является судья, именно он дает оценку нормативно-правовым актам, примененным в конкретном деле на предмет непротиворечивости и в случае обнаружения такового и может обратиться в Конституционный Суд. Но в случае, когда профессионал своего дела не посчитал таковым, у граждан возникает дополнительный механизм защиты – самостоятельное обращение. Но что значит дополнительный, когда право гражданина нарушается здесь и сейчас и ему необходима защита своих прав?

Как правильно отмечает А. В. Ильин, основываясь на позиции ЕСПЧ по делу «Ларин против Российской Федерации», которая объяснило порядок применения ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод: «требование справедливости судебного разбирательства, установленное ст. 6 Конвенции, не говоря об обязательности участия в судопроизводстве только самого гражданина или только его защитника, предполагает необходимость предоставления возможности участия в процессе хотя бы одному из перечисленных лиц. Если ведение дел в суде в порядке гражданского судопроизводства лично гражданином не допускается законодательством, то государство обязано предоставить ему бесплатную юридическую помощь, как

⁵² Определение Конституционного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 1782-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина Гурмана Юрия Альбертовича частью 1 статьи 55 и частью 9 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»

это делается в отношении уголовного процесса». Так же как и введение высшего юридического образования происходит ограничение не только доступа к правосудию, а делает невозможным обращения в суд и возбуждения судебного производства без надлежащего образования. Что предполагает заключение договора на оказание юридической помощи еще до подачи административного иска, в связи с чем решающим моментом является имущественный ценз. Автор отметил, что «ч. 9 ст. 208 КАС РФ умаляет право каждого на обращение в суд, поскольку ограничение возможности обращения в суд на основании имущественного положения заявителя делает реализацию этого права столь затруднительным, что само наличие этого права теряет всякое значение»⁵³.

Безграничная территория Российской Федерации, большое количество отдаленных друг от друга населенных пунктов, мало населенных пунктов, в которых, попросту, нет юристов. Отсутствие путей сообщения, возникающая преграда в виде паводков и иных катаклизмов, делающих невозможным не только обращение в суд, но и передвижение. Зачастую единственным возможным вариантом направления искового заявления может быть почтовая связь, которая по вышеуказанным причинам тоже может быть недоступна. Равно как и имущественный ценз на обращение в суд, так и невозможность обращения в суд ввиду отсутствия профессионально образованных юристов не позволяет защитить свой интерес в суде. Как защитить себя? Гарантированное Конституцией Российской Федерации право на судебную защиту подразумевает создание государством необходимых условий для эффективного и справедливого разбирательства дела, отсутствие в законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», так и в Кодексе административного судопроизводства РФ нормы, предоставляющей судебного представителя в случае оспаривания нормативно-правовых актов нарушает принцип равенства в реализации права на доступ к правосудию и права на

⁵³ Ильин А. В. Обязанность вести дело через представителя при оспаривании нормативных правовых актов // Закон. 2016

судебную защиту, вступает в противоречие с международными нормами, в частности с Всеобщей декларацией прав человека принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.

Главным процессуальным действием, как отмечает А. В. Ильин, гражданина в этом виде производства выступает, по сути, лишь предъявление в суд административного искового заявления, служащее основанием для возбуждения судом производства по нему, поскольку далее суд не связан ни содержанием этого заявления, ни присутствием на судебном заседании административного истца и заинтересованной стороны, ни их действиями по признанию или отказу от своего требования. Действительно, законодатель закрепил за судом активные полномочия при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений. Так, суд может истребовать доказательства по собственной инициативе (ст. 63 КАС РФ) по ряду дел (об оспаривании нормативных и ненормативных актов, о защите избирательных прав) суд не связан основаниями и доводами заявленных требований (ч. 3 ст. 62 КАС РФ). Что вызывает еще больше вопросов закрепление профессионального представительства именно в Кодексе административного судопроизводства РФ. Требование обязательного наличия у представителя по этим делам высшего юридического образования кажется еще более неоправданным и необоснованным.

Причину введение же самого требования о наличии у представителя по данной категории дел высшего юридического образования А. В. Ильин выделяет следующую «из-за нежелания судов, к подсудности которых относится рассмотрение указанной категории административных дел, заслушивать в судебном заседании выступления граждан, не имеющих соответствующего образования, чей уровень знаний, по мнению законодателя, не сможет обеспечить им внятное и логичное выступление перед судом с доводами о нарушении своих прав, свобод и законных интересов положениями нормативного правового акта и о противоречии этих положений предписаниям

нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу»⁵⁴. Конечно, данная причина не может быть основанием для ограничения к правосудию. Как указывал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 21 апреля 2010 г. № 10-П, природой права на доступ к правосудию, гарантированной законодательством Российской Федерации в совокупности с международно-правовыми актами, являющимися составной частью правовой системы Российской Федерации, предопределяется необходимость законодательного урегулирования, при осуществлении которого федеральный законодатель располагает определенной дискрецией, но не освобождает его от обязанности соблюдать вытекающее из Конституции Российской Федерации требование разумной соразмерности между используемыми средствами и поставленной целью. Какую бы цель не преследовал в данном вопросе законодатель, без механизмов гарантированной государством юридической помощи для определенного слоя граждан или для всего населения, недопустимо в правовом регулировании нарушать конституционные гарантии права на судебную защиту.

Остается сделать вывод, что законодатель пытался унифицировать институт судебного представительства в соответствии с концепцией государственной программы «Юстиция», не реформировав систему бесплатной юридической помощи, которая оказывает помощь только определенным категориям граждан и по достаточно узкому перечню дел.

Применительно к рассматриваемой проблеме представляется важным обратить внимание на практику Верховного Суда РФ, согласно которой рассмотрение дела об оспаривании нормативного правового акта с участием административного истца, не имеющего высшего юридического образования, не является безусловным основанием, влекущим отмену обжалованного судебного акта. Верховный Суд РФ рассмотрев апелляционную жалобу Министерства культуры Российской Федерации на решение Верховного Суда

⁵⁴ Ильин А. В. Обязанность вести дело через представителя при оспаривании нормативных правовых актов // Закон. 2016

Российской Федерации от 28 марта 2016 г., которым заявление Г.А. удовлетворено. Представитель Министерства культуры РФ обжаловал решение Верховного Суда РФ от 28 марта 2016 г. в связи с существенным нарушением процессуального права, влекущее отмену обжалованного решения, что выразилось в том, что суд допустил к участию в процессе в нарушение ч. ст. 208 КАС РФ административного истца Г.А., не имеющего высшего юридического образования. Указанное обстоятельство, как отмечено в апелляционной жалобе, влечет отмену судебного акта на основании п. 4 ч. 2 ст. 310 названного кодекса. Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Изучив существо дела Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для удовлетворения жалобы и отмены обжалуемого решения не находит.

При этом приходит к мнению, что ст. 45 КАС РФ, регламентирующая права и обязанности лиц, участвующих в деле, не содержит положений о том, что по делам об оспаривании нормативных правовых актов граждане, участвующие в деле и не имеющие высшего юридического образования, не могут лично участвовать в процессе⁵⁵.

Складывается впечатление, что Верховный Суд РФ не поддерживает Конституционный Суд РФ в вопросе института представительства. Или он просто «играет словами», выдавая желаемое за действительное, когда по существу дело рассмотрено правильно, т. е. материальные нормы применены правильно, установлено что данный нормативный акт нарушает право истца и неопределенного круга лиц, тогда столь мелкое для всего судебного процесса нарушение можно и не заметить.

Отдельно стоит остановиться, как суды рассматривают проблему отсутствия у административного истца высшего юридического образования при подписании и подаче административного заявления.

Судья Смоленского областного суда в О. С. Савушкина в определении от 28 марта 2016 года считает, что в случае оспаривания нормативного акта в

⁵⁵ Апелляционное определение Верховного суда РФ от 28 июня 2016 года по делу № АПЛ16-203

порядке ч. 9 ст. 208 КАС РФ, административный истец, не обладающий высшим юридическим образованием не вправе подписывать административное заявление, в виду отсутствия у него полномочий на подписание и (или) подачи в суд (п. 4 ч. 1 ст. 129 КАС РФ). Судья усмотрела, что заявление подписано и подано гражданином, наличие высшего юридического образования у которого не было подтверждено, как и не было указано об участие в деле представителя, соответствующего ст. 55 КАС РФ. На основании этого, судья возвратил административное заявление административному истцу.

Аналогично поступил Судья Нижегородского областного суда⁵⁶. Но административным истцом была подана частная жалоба и рассмотрена Судебной коллегией по административным делам Нижегородского областного суда, которая не нашла оснований для отмены определения. Коллегия согласилась с выводами, указав, что судья возвращает административное исковое заявление если оно не подписано или подписано и подано в суд лицом, не имеющим полномочий на его подписание и (или) подачу в суд.

Ивановский областной суд считает иначе, рассматривая дело по административному исковому заявлению Л.А. с участием представителя с высшим юридическим образованием к Губернатору Ивановской области об оспаривании Указа Губернатора Ивановской области от 11 ноября 2010 года № 150-уг «О снятии статуса «памятник природы Ивановской области» с отдельных природных комплексов и объектов Ивановской области.

В деле административный ответчик выражал свое несогласие с тем, что административное исковое заявление подписано ненадлежащим лицом, а именно Л. А., не имеющей высшего юридического образования, тогда как п. 9 ст. 209 КАС РФ предусматривает, что такие граждане ведут дела об оспаривании нормативных правовых актов через представителей, отвечающих требованиям, указанным в ст. 55 КАС РФ. Суд не принял во внимание доводы представителя административного ответчика и установил: «что в соответствии

⁵⁶ Определение Нижегородского областного суда от 29 декабря 2016 года

с ч. 1 и п. 2 ч. 2 ст. 125, п. 5 ч. 1 ст. 126, ч. 1 ст. 208 КАС РФ административный истец, не имеющий высшего юридического образования, вправе подписать и подать в суд административное исковое заявление об оспаривании нормативного правового акта, указав сведения о своем представителе, который соответствует требованиям ст. 55 КАС РФ. Указанные положения закона административным истцом соблюдены»⁵⁷.

Обратимся к словарю, полномочия – это права юридического или физического лица на совершение хозяйственных операций, а также на представительские функции, зафиксированные законодательно или нотариально⁵⁸. Значит полномочия подлежат передаче, могут быть делегированы, основное же лицо обладает этими полномочиями. Часть 1 ст. 125 КАС РФ: «Административное исковое заявление подается в суд в письменной форме в разборчивом виде и подписывается с указанием даты внесения подписей административным истцом и (или) его представителем при наличии у последнего полномочий на подписание такого заявления и предъявление его в суд». Из этого следует, что полномочия делегируются административным истцом, и возникают у его представителя.

Допускается ограничение прав граждан в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55 Конституции РФ). Своими действиями суды ограничивают административную процессуальную правоспособность лица, обратившегося за защитой своих прав, нарушая основной закон государства – Конституцию РФ.

Неправильная трактовка норм правоприменителями привела к ложному ограничению прав граждан на доступ к правосудию. Однако в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 № 36, п. 21 гласит: По

⁵⁷ Решение Ивановского областного суда от 21 июня 2016 года по делу № За-63/2016

⁵⁸ Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубева Е. Б. Современный экономический словарь – 6-е изд., перераб. И доп. М., Инфра-М 2011

смыслу ч. 2 ст. 56 КАС РФ, указание в доверенности права представителя на подписание административного искового заявления и подачу его в суд означает также наличие у него права на подписание и подачу заявления о вынесении судебного приказа. Является ли это указанием на то, что административный истец всегда имеет право подписания и подачи административного искового заявления в суд, если не передаст это право представителю? Ответ однозначен, да.

Однако еще задолго до введения обязательного представительства в Кодексе административного судопроизводства ряд авторов, в том числе А.Ф. Воронов, утверждал, что «участие представителя не является гарантией правильного разрешения дела»⁵⁹.

В этой связи резонно рассмотреть вопрос о качестве оказываемой юридической помощи судебными представителями. Частым выдвигаемым тезисом является квалифицированная юридическая помощь, не связанная с профессиональными качествами того круга лиц, который может ее оказать. Вспомним Постановление Конституционного Суда РФ от 28 января 1997 г. № 2-П хоть и относящееся к уголовному процессу, в том смысле, что, «гарантируя право на получение именно квалифицированной юридической помощи, государство должно... установить с этой целью определенные профессиональные и иные квалификационные требования, и критерии». Конституция Российской Федерации не содержит указания на критерии, соблюдение которых свидетельствует о должном уровне квалификации лиц, оказывающих гражданам юридическую помощь. Определение таких критериев как указал Конституционный Суд РФ относится к компетенции законодателя. Только законодатель вправе при условии обеспечения каждому обвиняемому (подозреваемому) права на получение квалифицированной юридической помощи и в интересах правосудия в целом предусмотреть возможность допуска в качестве защитников иных, помимо адвокатов,

⁵⁹ Воронов А.Ф. Принципы гражданского процесса: прошлое, настоящее, будущее / А.Ф. Воронов. - М.: Городец, 2009. - 380 с. 205с

избранных самим обвиняемым лиц, в том числе имеющих лицензию на оказание платных юридических услуг⁶⁰.

Получается, что и ранее Конституционный Суд поддерживал введение ограничения на круг лиц, оказывающих правовую помощь, которые с точки зрения Конституционного Суда РФ должны соответствовать установленным государством в обязательном порядке определенным квалификационным требованиям. На мой взгляд, именно введение обязательного высшего юридического образования для представителей в административном судопроизводстве и стало первой реализацией тех самых положений Постановления Конституционного суда РФ от 28 января 1997 г. № 2-П.

В случае же необходимости прибегнуть к обязательному представительству законодательство предусматривает компенсационные механизмы, которые позволяют оспорить нормативные правовые акты в суде без особых материальных издержек. Как отметил старший юрист Института права и публичной политики О. Подоплелова, «некоторые заявители могут получить поддержку согласно Федеральному закону от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи», заявителям могут оказать помощь по делу и найти бесплатного представителя некоторые некоммерческие организации, если это соответствует целям их работы. Кроме того, есть возможность обратиться в прокуратуру, которая в рамках своей компетенции посодействует заявителю в оспаривании нормативного акта, если правовая проблема действительно есть»⁶¹. Не соглашусь с респондентом в части возможности получения помощи в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи», перечень дел (ч. 2 ст. 20) является исчерпывающим и не предполагает защиту прав граждан при оспаривании нормативных актов. Иным возможным

⁶⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 28.01.1997 N 2-П «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 47 Уголовно - процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б.В. Антипова, Р.Л. Гитиса и С.В. Абрамова»

⁶¹ Малаховский А. Норма КАС как шаг к адвокатской монополии: КС допустил к правосудию только юристов& 12.06.2016 г. [Электронный ресурс] URL: <https://pravo.ru/review/view/130792/>

способом защиты можно выделить обращение в юридическую клинику, которая обычно оказывают правовую помощь малоимущим и лицам, находящимся в уязвимом или неблагоприятном положении на базе высших учебных заведений с профильным факультетом.

Дает ли юридическое образование гарантию оказания квалифицированной помощи? Тождества между наличием диплома и профессионализмом нет. Существует мнение, что вид полученного высшего образования отнюдь не является исключительным критерием для оценки специалиста и универсальных специалистов по всем категориям судебных споров не бывает, неважно, есть у них профобразование или нет. В делах об оспаривании решений налоговых органов о доначислении налогов немало блестящих знатоков с высшим бухгалтерским образованием. В делах об оспаривании действий органов кадастрового учета по внесению сведений о земельных участках в ГКН своих. В делах о признании незаконным бездействия местного городского управления архитектуры в виде длящейся просрочки выдачи разрешения на строительство хватает бывших строителей и архитекторов. В делах о понуждении органов Росприроднадзора выдать лимиты образования отходов и предельного негативного воздействия на окружающую среду специалисты с биолого-химическим образованием. Но всех их можно назвать именно хорошими специалистами в своей области, но являются ли они таковыми в сфере юридической науки? Нормы Кодекса административного судопроизводства не ограничивают их участие в процессе, а императивно закрывают им доступ к институту судебного представительства.

Говоря о спорных «бытовых» проблемах, не подкрепленных конкретной практикой, в среде как судебных представителей, так и граждан делается акцент на такую проблему, как ограничение доступа к правосудию в связи с необходимостью понести материальные затраты на услуги представителя с высшим юридическим образованием.

На интернет портале, предназначенном для обсуждения проблем, возникающих у граждан в связи с участием в судах, обсуждалась ситуация, что

в порядке главы 22 КАС РФ по оспариванию действий (бездействий) должностных лиц, когда должностное лицо не ответило вовремя на обращение заявителя либо не произвело какие-либо действия⁶² бытует мнение, что ввиду нововведений граждане, которые самостоятельно не ходили в суд по данным категориям исков, а поручали свое представительство сотрудникам некоммерческих организаций, правозащитникам (фактически все правозащитники не имеют высшего юридического образования), обращались в юридические фирмы, не подозревая, что у их представителей нет юридического образования, либо к своим родственникам, останутся без защиты, так как обращение к лицу с высшим юридическим образованием обязывает их на должном уровне оплатить соответствующие услуги. Единственная возможность для защиты права без обращения к профессиональному юристу - составить заявление и ходатайствовать о рассмотрении в отсутствие административного истца, надеясь на разрешение спора в первой инстанции, так как ни присутствовать, ни знакомиться с материалами дела в дальнейшем не представляет возможным.

С какой целью обозначенные представители оказывают услуги и оказывают ли они их на безвозмездной основе? Обычно безвозмездность заключается в том, что фирма публикует объявление, которое выглядит следующим образом «Юристы. Быстро. Бесплатно». На практике это развивается следующим образом: гражданину, обратившемуся за защитой, представитель фирмы объясняет, что нет никаких сомнений в вынесении решения в пользу гражданина, но сейчас необходимо оплатить услуги юристов, а после того, как будет вынесено решение в пользу гражданина, все расходы будут взысканы с проигравшей стороны. Это и есть бесплатно. Однако последние два слова из ст. 100 ГПК РФ «в разумных пределах» обычно недоговаривают. В последствии, в случае если дело проиграно, авторитет ко

⁶² См. данная категория дела приведена в пример в виду несоотнесимости нарушенного права и материальных затрат, которые могут быть понесены при ее рассмотрении

всем юристам подорван. Как и подорвано доверие справедливому суду, в случае взыскания с проигравшей стороны меньшей суммы.

Более того, закон «отбрасывает за борт» представителей, не просто не имеющих юридическое образование, но и, получивших диплом о среднем профессиональном образовании. С одной стороны, гражданин вправе рассчитывать на представительства его интересов только тем гражданином, которому он доверяет. С другой стороны, исходя из особого рода характера рассматриваемых дел в административном судопроизводстве законодатель не предоставил гражданам право выбора уровня образования представителя по своему усмотрению.

Целью высшего образования является «обеспечение подготовки высококвалифицированных кадров по всем основным направлениям общественно полезной деятельности в соответствии с потребностями общества и государства, удовлетворение потребностей личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии»⁶³. Соответственно и ч. 1 ст. 55 Кодекса административного судопроизводства РФ соответствует ст. 48 Конституции РФ по предоставлению квалифицированной юридической помощи.

Либеральный подход к доступу неограниченного круга лиц как в административное судопроизводство, так и во всю сферу оказания платных юридических услуг подорвет деловую репутацию, важность профессии и деформирует сознание получателей таких услуг, приводя к правовому нигилизму.

⁶³ ч. 1 ст. 69 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ

Заключение

Так почему в административном судопроизводстве акцентируется внимание не только на необходимость представителя в некоторых категориях дел, но и на наличие у него высшего юридического образования? Означает ли это введение профессионального процесса, так как с обеих сторон представители обязаны иметь высшее юридическое образование? Учитывая, что в административном процессе сторонами являются гражданин и государство, располагающие далеко не равными возможностями, законодатель для большей объективности и обеспечения равных процессуальных возможностей гражданина и государства, направления судебного процесса в правовое русло ввел ряд административных дел с участием представителя, и обязательное профильное образование для представителя.

Из очевидных положительных результатов закрепления образовательного ценза в Кодексе административного судопроизводства выделено:

Во-первых, «очищение» рынка правовых услуг от его недобросовестных представителей. Закрывается доступ неквалифицированного представителя, который зачастую предопределяет неблагоприятный исход судебного разбирательства для представляемого субъекта. Обращаясь к таким, граждане, нуждающиеся в оказании услуг по юридическим вопросам в целях ложной экономии либо недооценивая

интеллектуальный труд, привыкшие к услугам, которые несут материальный (осязаемый) результат, обращаются за ними к лицу, не имеющему достаточных знаний и навыков в данной области. Последствия такой помощи несложно предугадать. Участие «неюрисстов» отнимает много времени, не соответствует динамизму процесса, затрудняет и затягивает судопроизводство. Закрепленной нормой реализуется такая конституционная гарантия как получение квалифицированной юридической помощи⁶⁴.

Во-вторых, исходя из теории и целей деятельности представителя в судебном процессе важным является момент оказания содействия суду в отправлении правосудия. В. М. Шерстюк обращая внимания на значимость данной цели отмечал, что «грамотно и квалифицированно составленное представителем заявление, тщательно проведенная им подготовка по делу, оказывают суду значительную помощь – помогают понять существо спора и правильно квалифицировать взаимоотношения сторон. Это уже является надежной гарантией правильного рассмотрения и разрешения спора, облегчает проведение подготовки дела к судебному разбирательству, что сокращает сроки рассмотрения дел, предотвращает излишние вызовы в суд сторон и других участников процесса. В судебном заседании такая помощь оказывается процессуальными средствами путем заявления соответствующих ходатайств, изложения мнения по поводу ходатайств других лиц, участвующих в деле»⁶⁵. Этой же точки зрения придерживается ряд современных авторов И.А. Приходько отмечает, что профессиональное юридическое представительство содействует целям правосудия, поскольку позволяет обеспечить реальную

⁶⁴ Гречкина О.В., Гречкин Н.С. Представительство в административном судопроизводстве: новеллы законодательства // 20-летний рубеж Конституции Российской Федерации: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной празднованию 20-летия Конституции РФ и 70-летию Южно-Уральского государственного университета (Юридический факультет, 20 сентября 2013 г.) / под ред. В.И. Майорова. – Челябинск : «Полиграф-Мастер», 2013. – С. 39-42.

⁶⁵ Шерстюк В.М. Судебное представительство по гражданским делам. / Изд-во Моск. ун-та. 1984. 117 с.

состязательность процесса, упростить работу суда, которому, разумеется, легче взаимодействовать с практикующими в суде юристами⁶⁶.

В Кодексе административного судопроизводства РФ регламентируется единственный случай обязательного представительства – по делам об оспаривании нормативных правовых актов в судах субъектов РФ и Верховном Суде РФ (ч. 9 ст. 208 КАС РФ). В ходе обобщения судебной практики которой, была изучена одна из самых значимых проблем при реализации права на судебную защиту в административном судопроизводстве – доступность правосудия. Исследование показало, что основная сложность состоит не только в доступности населению квалифицированной юридической помощи как имущественной категории, но и в реализации права, закрепленного на конституционном и международном уровне. Законодателю не удалось обеспечить защиту субъективного публичного права (интереса) в ходе совершенствования института процессуального представительства при обращении в суд в порядке ч. 9 ст. 208 Кодекса административного судопроизводства РФ тем самым перекрыв эффективный способ защиты прав и интересов граждан в спорах с органами, наделенными властными полномочиями.

Введя образовательный ценз, институт процессуального представительства стал отвечать общетеоретическим целям представительства, будь то содействие правосудию, защита прав и интересов граждан либо достижение благоприятного для доверителя результата, так и успешно реализовало цели, которые преследовал законодатель, кодифицировав законодательство. Но слепое следование и унификация в соответствии с концепции государственной программы «Юстиция» вне реформирования положений о предоставлении бесплатной юридической помощи не позволило достигнуть абсолютного результата.

⁶⁶ Приходько И.А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе. – СПб.: Изд. дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2005. С. 92.

Следующим путем совершенствования является рассмотрение со стороны государства гарантированной бесплатной юридической помощи, лицами, имеющими соответствующее юридическое образование либо адвокатскими образованиями, гражданам, не имеющим возможности самостоятельно, в силу материального или иного ухудшающего их положения, обеспечить себя надлежащем юридической помощью. Лишь во взаимосвязи с последним, можно говорить об отсутствии преград на пути к правосудию.

Споры о представительстве в свете принятия Кодекса административного судопроизводства РФ, вероятно, будут продолжаться пока не сформируется большой объём позитивной практики, показывающей необходимость и эффективность их действия

Список литературы

1. Нормативно-правовые акты и иные официальные документы

1. Международные нормативно-правовые акты и иные официальные документы

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // [Электронный ресурс] – СПС «КонсультантПлюс»;
2. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // [Электронный ресурс] – СПС «КонсультантПлюс»;

2. Нормативно-правовые акты Российской Федерации

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // [Электронный ресурс] – СПС «КонсультантПлюс»;
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // [Электронный ресурс] – СПС «КонсультантПлюс».
5. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // [Электронный ресурс] – СПС «КонсультантПлюс»;
6. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 19.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // [Электронный ресурс] – СПС «КонсультантПлюс»;
7. Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26.09.1997 N 125-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // [Электронный ресурс] – СПС «КонсультантПлюс»;

8. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 28.03.2017, с изм. от 13.04.2017) // [Электронный ресурс] – СПС «КонсультантПлюс»;
9. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // [Электронный ресурс] – СПС «КонсультантПлюс»;
10. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // [Электронный ресурс] – СПС «КонсультантПлюс»;
11. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // [Электронный ресурс] – СПС «КонсультантПлюс»;
12. Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 21.11.2011 N 324-ФЗ (ред. От 28.11.2015) // [Электронный ресурс] – СПС «КонсультантПлюс»;
13. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // [Электронный ресурс] – СПС «КонсультантПлюс»;
14. Указ Президента Российской Федерации «О мерах по совершенствованию высшего юридического образования в Российской Федерации» от 26.05.2009 N 599 // [Электронный ресурс] – СПС «КонсультантПлюс»;
15. Постановление Правительства РФ «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция» от 15.04.2014 N 312 (ред. от 31.03.2017) // [Электронный ресурс] – СПС «КонсультантПлюс».

1.3. Акты высших органов судебной власти Российской Федерации, имеющие нормативное содержание

1.3.1. Акты Конституционного Суда Российской Федерации

16. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Корковидова Артура Константиновича на нарушение его конституционных прав частью

- второй статьи 49 и частью седьмой статьи 236 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс] : Определение Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2005 г. № 208-О // СПС «Консультант Плюс»;
17. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина Трутнева Евгения Валерьевича частью 1 статьи 55 и частью 9 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс] : Определение Конституционного Суда РФ от 27.09.2016 № 1781-О // СПС «Консультант Плюс»;
18. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина Гурмана Юрия Альбертовича частью 1 статьи 55 и частью 9 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс] : Определение Конституционного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 1782-О // СПС «Консультант Плюс»;
19. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Островского Анатолия Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 9 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс] : Определение Конституционного Суда РФ от 27.09.2016 № 1784-О // СПС «Консультант Плюс»;
20. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Э. М. Аметистова «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 47 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б. В. Антипова, Р. Л. Гитиса и С. В. Абрамова» Читы [Электронный ресурс] : Постановление Конституционного Суда РФ от 28 января 1997 г. № 2-П // СПС «Консультант Плюс»;
21. По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 47 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б.В. Антипова, Р.Л. Гитиса и С.В. Абрамова [Электронный ресурс] :

Постановление Конституционного Суда РФ от 28 января 1997 г. № 2-П // СПС «Консультант Плюс»;

22. По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан [Электронный ресурс] : Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 N 15-П // СПС «Консультант Плюс»;

23. По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Агентство корпоративной безопасности» и гражданина В.В. Макеева [Электронный ресурс] : Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 23 января 2007 г. № 1-П // СПС «Консультант Плюс»;

24. По делу о проверке конституционности части первой статьи 320, части второй статьи 327 и статьи 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданки Е.В. Алейниковой и общества с ограниченной ответственностью "Три К" и запросами Норильского городского суда Красноярского края и Центрального районного суда города Читы [Электронный ресурс] : Постановление Конституционного Суда РФ от 21.04.2010 N 10-П // СПС «Консультант Плюс»;

1.3.2. Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

25. О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс] : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 N 36 // СПС «Консультант Плюс»;

2. Материалы судебной практики

26. Апелляционное определение Верховного суда Российской Федерации от 28.06.2016 г. по делу № АПЛ16-203 // [Электронный ресурс] СПС «Консультант-Плюс»;
27. Апелляционное определение Верховного суда Республики Калмыкия от 15.03.2017 г. по делу № 11-5/2017 // [Электронный ресурс] СПС «Консультант-Плюс»;
28. Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 09.11.2015 г. по делу № 33- 12350/2015 // [Электронный ресурс] СПС «Консультант-Плюс»;
29. Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 27.12.2016 г. по делу № 33а-1398/2016 // [Электронный ресурс] СПС «Консультант-Плюс»;
30. Апелляционное определение Московского городского суда 10.02.2017 г. по делу № 33а-1034 // [Электронный ресурс] СПС «Консультант-Плюс»;
31. Апелляционное определение Московского городского суда от 28.03.2016 г. по делу № 33а-7580 // [Электронный ресурс] СПС «Консультант-Плюс»;
32. Апелляционное определение Московского городского суда от 02.06.2016 г. по делу № 33а-15607 // [Электронный ресурс] СПС «Консультант-Плюс»;
33. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 3 (2015) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25.11.2015) // [Электронный ресурс] СПС «Консультант-Плюс»;
34. Определение Верховного суда Кабардино-Балканской Республики от 18.03.2016 г. по делу № 33а-314/2016 // [Электронный ресурс] СПС «Консультант-Плюс»
35. Определение Нижегородского областного суда от 29.12.2016 г. б/н // [Электронный ресурс] СПС «Консультант-Плюс»;
36. Определения 35 гарнизонного военного суда от 02.10.2015 г. по делу № 9А-27/2015 // [Электронный ресурс] СПС «Консультант-Плюс»;

37. Определение Самарского районного суда от 30.11.2015 г. по делу № 9А-482/2015 // [Электронный ресурс] СПС «Консультант-Плюс»;
38. Решение Ивановского областного суда от 21.06.2016 г. по делу № 3а-63/2016 // [Электронный ресурс] СПС «Консультант-Плюс»;

3. Специальная литература

3.1. Книги

1. Барцевский М. Ю. Адвокат, адвокатская фирма, адвокатура: учебное пособие / М. Ю. Барцевский. – М., 1995. – 144 с.
2. Вукот М. А. О правовой природе участия судебных представителей по гражданским делам: Основы гражданского законодательства и основы гражданского судопроизводства союза СССР и союзных республик. Вопросы теории и практики / М. А. Вукот. – Саратов. 1981. – 145 с.
3. Воронот А. Ф. Принципы гражданского процесса: прошлое, настоящее, будущее / А.Ф. Воронот. – М.: Издательский Дом «Городец», 2009. – 494 с.
4. Васьковский Е.В. Учебник гражданского процесса / Е.В. Васьковский. - М.: Изд. бр. Башкамовых, 1917. – 372 с.
5. Воложанин В.П., Козлов А.Ф., Комиссаров К.И., Осипов Ю. К., и др. Советское гражданское процессуальное право / Под общ. ред. К.С. Юдельсона. – М., 1965. – 471 с.
6. Гражданский процесс: учебник / под ред. М. К. Треушникова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2014. – 960 с.
7. Гражданский процесс: учебник / под ред. В. В. Яркова. – 9-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтер Клувер, 2003. – 784 с.
8. Егоров А. В., Папченкова Е. А., Ширвиндт А. М. Представительство: исследование судебной практики. – М.: Статус, 2016. – 383 с.
9. Ильинская И. М., Лесницкая Л. Ф. Судебное представительство в гражданском процессе. – М.: Юрид лит., 1964. – 164 с.

10. Ключевский В. О. О русском национальном характере и его эволюции в связи с изменениями природных и социальных условий: курс русской истории: соч в 4 т. – М., 1906-1915. Т. 1. – 580 с.
11. Перевалов В. Д. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов / Под. ред. В. М. Корельского. – М.: ИД «ФОРУМ» : ИНФРА-М, 1997. – 616 с.
12. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубева Е. Б. Современный экономический словарь. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2011. – 495 с.
13. Розенберг Я. А. Представительство по гражданским делам в суде и арбитраже / Розенберг Я. А. – Рига: Изд-во Зинатне, 1981. – 148 с.
14. Старилов Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству: Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / – Воронеж: изд-во ВГУ, 2013. – 216 с.
15. Шерстюк В. М. Судебное представительство по гражданским делам / В. М. Шерстюк, М., 1984. – 148 с.
16. Чечот Д. М. Участники гражданского процесса. / Д. М. Чечот, – М.: Госюриздат, 1960. – 190 с.
17. Халатов С. А. Представительство в гражданском и арбитражном процессе / С. А. Халатов, – М.: Издательство НОРМА, 2002. – 208 с.
18. Ярков В.В. Цели судопроизводства и доступ к правосудию: проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве. – М., 2001. – 599 с.

3.2. Статьи

19. Андреева Т. К., Зайцева А. Г. О новеллах Арбитражного процессуального кодекса РФ // Вестник ВАС РФ. 2002. № 9, С. 6

20. Борисова Е. А. Проблемы реализации права на судебную защиту в гражданском и административном судопроизводстве [Электронный ресурс] – СПС «КонсультантПлюс»;
 21. Гречкина О.В., Гречкин Н.С. Представительство в административном судопроизводстве: новеллы законодательства // под ред. В.И. Майорова. – Челябинск : «Полиграф-Мастер», 2013. – С. 39-42.
 22. Ильин А. В. Обязанность вести дело через представителя при оспаривании нормативных правовых актов // [Электронный ресурс] – СПС «КонсультантПлюс».
 23. Муранов А. И. Принципиальная допустимость адвокатской монополии в свете актов Конституционного суда и Конституции РФ // Закон. 2009. №4, С. 53-64.
 24. Резник Г.М. К вопросу о конституционном содержании понятия «квалифицированная юридическая помощь» // Адвокат. 2007. № 4. С. 25 – 27.
 25. Соловьев А. А. Адвокатская монополия в арбитражном процессе: правовая регламентация // Вестник Федерального арбитражного суда Московского округа: науч.-практ. журнал: ИГ «Закон». 2011. № 2.
 26. Старилов Ю. Н. Принятие кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – важнейший этап судебной реформы модернизации административно-процессуального законодательства // ВГУ. 2015. № 2. С. 8-15.
 27. Челищева В. Юристы покроются корочками // Новая газета. № 136 от 09.12.2016 г. С. 7
 28. Юртаев Е. А. Организация профессиональной подготовки юристов в дореволюционной России // Журнал российского права. 2008. № 7. С. 123
3. *Диссертации и авторефераты диссертаций*

- 29.Войтович, Л. В. Ведение дел в гражданском и арбитражном процессе посредством действий представителя: дис. ...канд. юрид. наук / Л. В. Войтович, – Хабаровск, 2004. – 171 с.
- 30.Грекин. Н. С. Представительство в административном судопроизводстве: дис. ...канд. юрид. наук / Н. С. Грекин, – Челябинск, 2014. – 178 с.
- 31.Колоколова, Э. Е. Адвокат – представитель в российском гражданском процессе: дис. ... канд. юрид. наук / Э. Е. Колоколова, – Саратов, 2005. – 199 с.
- 32.Кудешкина, О. Б. Систематизация отечественного законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. Б. Кудешкина, – Казань, 2002. – 147 с.
- 33.Приходько, И. А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: Основные проблемы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. А. Приходько, – СПб., 2005. – 50 с.
- 34.Семенихина, А. Ю. Развитие административной юстиции в России: теоретические , правовые и организационные аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Ю. Семенихина, – М., 2016. – 12 с.
- 35.Тарло, Е. Г. Проблемы профессионального представительства в судопроизводстве России: дис. ... д-ра юрид. наук / Е. Г. Тарло, – М., 2004. – 450 с.

4. Интернет-ресурсы

1. Виденский Д. Адвокатская монополия // Призыв к миру и мнение части юридического сообщества [Электронный ресурс] URL: https://zakon.ru/d i s c u s s i o n / 2 0 1 5 / 1 2 / 2 3 / advokatskaya_monopoliyaprizyv_k_miru_i_mnenie_chasti_yuridicheskogo_s oobshhestva (дата обращения 25.04.2017)
3. Егоров А. В. Не палкой гнать в профпредставители, а делать это занятие выгодным // [Электронный ресурс] URL: <http://pravo.ru/review/face/view/54781/> (дата обращения 26.04.2017).

4. Малаховский А. Норма КАС как шаг к адвокатской монополии: КС допустил к правосудию только юристов [Электронный ресурс] URL: <https://pravo.ru/review/view/130792/> (дата обращения 25.04.2017)
5. Министерство юстиции России провело общественное обсуждение проекта поправок в государственную программу "Юстиция"// 13.01.2016. [Электронный ресурс] URL: <https://rg.ru/2016/01/14/advokatura.html> (дата обращения 03.03.2017)
6. Новиков В. Тяжелая артиллерия Антон Иванов [Электронный ресурс] URL: http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20110411/252213190.html (дата обращения 25.04.2017)
7. Прокофьев Г. Адвокатская монополия: за и против [Электронный ресурс] URL: <http://www.advgazeta.ru/rubrics/13/557> (дата обращения 03.03.2017)
8. С 2017 года госслужащих обяжут иметь высшее профильное образование [Электронный ресурс] URL: <http://izvestia.ru/news/582349> (дата обращения 03.03.2017)
9. Стенограмма обсуждения законопроекта № 246960-6, Заседание № 215, 5-й вопрос [Электронный ресурс] URL : <http://api.duma.gov.ru/api/transcript/246960-6> (дата обращения 25.04.2017)